RESOLUCIÓN 97/2023, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2023/000389

Asunto: Reclamación presentada por D. _____, frente a la desestimación presunta de su solicitud de acceso a la información ante el Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fecha 2 de agosto de 2023, D_____ presenta solicitud de acceso a la información pública ante el Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco, solicitando "*Expedientes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social efectuados a la mercantil GMS Management Solutions en sus centros de trabajo de Bizkaia o bien en los lugares en los que tengan trabajadores ubicados, dependientes del centro de trabajo de Bizkaia".*

2.- Con fecha 17 de octubre de 2023, el Departamento de Trabajo y Empleo contesta a la solicitud de acceso del Sr. _____ aportando Resolución fechada el 26 de septiembre de 2023 y firmada por la Directora de Comunicación del Departamento de Trabajo y Empleo en el expediente 2023/000411 (no en el 2023/000389 como correspondía). Dicha Resolución refiere lo que sigue:

"Hechos

1. _____ ha presentado una solicitud de acceso a dicha información pública el día 2/8/2023.

No se exponen en la misma los motivos por los que se efectúa la petición, sin que sea necesario para la resolución.

El órgano administrativo instructor ha analizado esta solicitud de acceso a la información pública.

Fundamentos de Derecho (…)

En su artículo 14 (de la LTAIBG), establece los límites a dicho derecho de acceso diciendo que este puede ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio a, entre otras, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

En el caso que nos ocupa, esta limitación se ha establecido legalmente a través de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En esta norma regula que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, conciliación, mediación y arbitraje en dichas materias, lo que efectuará de conformidad con los principios del Estado social y democrático de Derecho que consagra la Constitución Española, y con los Convenios número 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo.

Pues bien, en relación a su solicitud de información, esta norma, en su artículo 10, contempla del Deber de Sigilo diciendo que:

1. *Los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social considerarán confidencial el origen de cualquier queja de que conozcan, en el ámbito de la función inspectora, sobre incumplimiento de las disposiciones legales.*
2. *También vendrán obligados a observar secreto y a no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, salvo para la investigación o persecución de delitos públicos, en el marco legalmente establecido para la colaboración con la Administración Laboral, la de la Seguridad Social, la Tributaria, la de lucha contra el fraude, en sus distintas clases, y con comisiones parlamentarias de investigación, en la forma que proceda.*

Resuelvo

Habiéndose establecido legalmente la limitación al acceso a la información pública para los expedientes tramitados en base a las competencias de vigilancia y control de la normativa laboral otorgadas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, procede denegar la presente solicitud presentada por _____".

3.- Dado que el interesado, llegado el final del plazo prescrito por la LTAIBG (2 de septiembre de 2023), no recibió contestación alguna por parte del Departamento de Trabajo y Empleo, procedió a presentar, el 14 de septiembre de 2023, ante esta Comisión, reclamación solicitando acceso a la información pública en los siguientes términos: "*No se ha atendido mi solicitud de acceso, se ha denegado por silencio*".

4.- Esta Comisión, con fecha 15 de septiembre de 2023, dio traslado electrónico de la reclamación al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco, con objeto de

que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación resulte relevante para la resolución del mismo, sin que el Departamento reclamado, en el plazo otorgado, realizara alegación alguna al respecto.

5.- Con fecha 5 de diciembre de 2023, el Departamento de Trabajo y Empleo comunica a esta Comisión que se ha remitido contestación al reclamante en los siguientes términos (todo ello en expediente 2023/000411):

> *"CONTESTACION A D. _____*
>
> *Con carácter previo a contestarle específicamente a su solicitud, es preciso tener en cuenta lo siguiente: La Inspección de Trabajo y Seguridad, es un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, conciliación, mediación y arbitraje en dichas materias, lo que efectuará de conformidad con los principios del Estado social y democrático de Derecho que consagra la Constitución Española, y con los Convenios número 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo.*
>
> *La actuación inspectora está sometida a las obligaciones contenidas en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y en su cumplimiento si considera que los hechos son constitutivos de infracción, emitirá un acta de infracción. En caso contrario, la Inspección de Trabajo archivará las actuaciones.*
>
> *El procedimiento sancionador administrativo, iniciado con el Acta de Infracción, finaliza por resolución de la Autoridad Laboral competente, que estimará o desestimará la propuesta de sanción contenida en dicha acta de infracción y cuyo procedimiento se regula en el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.*
>
> *Ud. ha remitido a la Comisión Vasca de Transparencia la siguiente solicitud de información: (…)*
>
> *Hemos revisado nuestros expedientes sancionadores y* ***no obran en nuestros registros ninguna Resolución contra la empresa GMS Management Solutions****, por hechos que pudieran ser constitutivos de infracción en materia laboral.*

No obstante lo anterior, hemos encontrado dos procedimientos incoados por la Inspección de Trabajo e iniciados por sendas denuncias suyas, de cuyo desarrollo y finalización Ud. fue informado en el domicilio que comunicó en su día a la Inspección de Trabajo. Estas remisiones se efectuaron con fecha 28 de septiembre de 2016 y 31 de enero de 2017, al ser considerado interesado por la propia Inspección, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de trabajo y Seguridad Social, que establece la obligación de comunicar al denunciante el estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto".

A dicha contestación se adjuntan sendos informes de la Inspección de Trabajo de fechas 26 de septiembre de 2016 y 30 de enero de 2017 dirigidos al reclamante. Dicha contestación se pretende asignar a los expedientes 2023/000389 y 2023/000411, dado que el objeto de la reclamación por parte del Sr. _____ es, en ambos casos, idéntico.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG).

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a ésta resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- Por su parte, el artículo 13 de la citada LTAIBG define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, la información a que se refiere la reclamación, de existir, obraría en poder de la Inspección de Trabajo (de Bizkaia, en el caso que nos ocupa), órgano dependiente de la Dirección de Trabajo y Seguridad Social del Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.1.c) del Decreto 7/2021, de

19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Empleo, que literalmente refiere lo que sigue: "*A la Dirección de Trabajo y Seguridad Social le corresponde, además de las funciones que con carácter general le atribuye el artículo 5 del presente Decreto, en calidad de autoridad laboral, el ejercicio de las siguientes funciones: c) Dirigir, coordinar y supervisar la actuación y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la Comunidad Autónoma del País Vasco y establecer los planes y programas de la actuación inspectora*". A mayor abundamiento, el artículo 10.2 de dicho Decreto establece que "*La Subdirección de la Inspección de Trabajo, bajo la dependencia orgánica, funcional y jerárquica de la Directora o el Director de Trabajo y Seguridad Social, ejercerá la dirección técnica y de carácter administrativo de las Inspecciones Territoriales".*

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

4.- La solicitud de información fue presentada en el buzón ciudadano de la Inspección de Trabajo de Bizkaia el día 2 de agosto de 2023. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, el Departamento de Trabajo y Empleo contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución, contestando dicho Departamento en fecha 17 de octubre de 2023 en el expediente abierto en esta Comisión con referencia 2023/000411 (no en el 2023/000389, como hubiera procedido) y fuera del plazo prescrito por la citada Ley 19/2013.

5.- Por su parte, la reclamación fue presentada ante esta Comisión el día 14 de septiembre de 2023, ante el silencio del Departamento reclamado, una vez finalizado el plazo de un mes para dictar y notificar la resolución (2 de septiembre de 2023). En este sentido, el artículo 24. 2 de la LTAIBG dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, por lo que ha de entenderse interpuesta en plazo.

Además, el artículo 24.3 establece que la tramitación de las reclamaciones ha de ajustarse a lo dispuesto en materia de recursos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). En este sentido, el artículo 122.1 de la citada Ley dispone que, en el caso de que el acto administrativo que se recurre no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de

acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Tal y como ha señalado esta Comisión en anteriores pronunciamientos, resulta necesario resaltar que las administraciones públicas, en las relaciones con la ciudadanía, deben encauzar el ejercicio de sus funciones mediante el procedimiento administrativo, como garantía a los derechos de los administrados y, de otro modo, al propio interés público. La garantía de la existencia de trámites administrativos y de una respuesta efectiva a la ciudadanía deriva de la propia Constitución Española. Así, el deber administrativo de cumplir escrupulosamente con las normas que rigen los procedimientos, cuidando al máximo de todos los trámites que constituyen el expediente, dimana directamente del mandato constitucional del artículo 103 de una Administración eficaz que sirve con objetividad a los intereses generales y que actúa con sometimiento pleno a la Ley y al derecho, sometimiento que se articula mediante la sujeción de la actuación pública al procedimiento administrativo establecido por la Ley. Debe recordarse que el principio de eficacia del artículo 103.1 de la Constitución Española exige de las Administraciones Públicas que cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente le demanda, entre ellas, el deber de la Administración de resolver con prontitud las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal por el administrado de la fundamentación de las resoluciones administrativas, constituye un presupuesto inexcusable para la idónea defensa de sus derechos e intereses legítimos.

En este caso, la solicitud de acceso a la información pública no fue respondida por el Departamento de Trabajo y Empleo dentro del plazo otorgado por la Ley 19/2013, sino que se respondió, aportando la documentación en otro expediente diferente al que se estaba tramitando (2023/000411) el día 17 de octubre de 2023, mediante Resolución denegatoria del derecho de acceso a la información solicitada por el Sr. _____. Es de destacar, igualmente, que el Departamento no respondió en el plazo de audiencia otorgado por esta Comisión. La ausencia del dictado de una resolución genera una indefensión en el solicitante, que no se corresponde con el rango de un derecho, como es el derecho de acceso a la información pública, que goza de un amplio reconocimiento en el ordenamiento jurídico y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites, justificando de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

"*La Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses*

protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar-STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec.75/2017) y STS 344/2020 (rec.8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: "(…) La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: "(…) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad" (FJ.3º)".

6.- El artículo 12 de la Ley 19/2013 reconoce el derecho de todas las personas al acceso a la información pública y el artículo 17.3 dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud. En el caso que nos ocupa, el reclamante no ha justificado su petición de acceso a información pública, lo que no obsta a que se resuelva su solicitud de acceso a la información.

7.- Entrando al fondo del asunto, habremos de considerar la respuesta que el Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco ofrece al reclamante en el expediente 2023/000411, dado que el objeto de la reclamación, en el expediente mencionado y en el 2023/000389, es idéntico, contestando a su petición y poniendo a su disposición la información que solicita, en los términos que siguen: "*Hemos revisado nuestros expedientes sancionadores y* ***no obran en nuestros registros ninguna Resolución contra la empresa GMS Management Solutions****, por hechos*

que pudieran ser constitutivos de infracción en materia laboral. No obstante lo anterior, ***hemos encontrado dos procedimientos incoados por la Inspección de Trabajo e iniciados por sendas denuncias suyas, de cuyo desarrollo y finalización Ud. fue informado en el domicilio que comunicó en su día a la Inspección de Trabajo****. Estas remisiones se efectuaron con fecha 28 de septiembre de 2016 y 31 de enero de 2017, al ser considerado interesado por la propia Inspección, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de trabajo y Seguridad Social, que establece la obligación de comunicar al denunciante el estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto".*

En conclusión: Se estima la reclamación presentada por el Sr. _____ por motivos formales, dada la respuesta de fecha 5 de diciembre de 2023 aportada al expediente 2023/000411 por el Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco y remitida al reclamante, sin que conste, dada la reciente remisión, recibo por el interesado.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación presentada por D. _____, por motivos formales, frente a la desestimación presunta de su solicitud de acceso a la información ante el Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco.

Segundo.- Notificar la presente Resolución al reclamante y al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco.

Tercero.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación al reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma

Informazio Publikoaren Sarbiderako Euskal Batzordeko batzordeburua/
Presidenta de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública

MIREN MARTIARENA BARKAIZTEGI